



**Centro Universitário de Brasília - UniCEUB**  
**Faculdade de Ciências Jurídicas Sociais - FAJS**

**REINALDO TAVARES DA SILVA**

**A POSSIBILIDADE DE INSERÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE  
CONDUTA NO SISTEMA ADMINISTRATIVO-PUNITIVO NO ÂMBITO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**

**Brasília**  
**2016**

**REINALDO TAVARES DA SILVA**

**A POSSIBILIDADE DE INSERÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE  
CONDUTA NO SISTEMA ADMINISTRATIVO-PUNITIVO NO ÂMBITO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito parcial  
para conclusão do curso de Direito da  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do  
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.  
Orientador: Prof. MSc Salomão Almeida  
Barbosa

**Brasília  
2016**

**REINALDO TAVARES DA SILVA**

**A POSSIBILIDADE DE INSERÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE  
CONDUTA NO SISTEMA ADMINISTRATIVO-PUNITIVO NO ÂMBITO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito parcial  
para conclusão do curso de Direito da  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do  
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.  
Orientador: Prof. MSc Salomão Almeida  
Barbosa

Brasília, 25 Abril de 2016.

Banca Examinadora

---

Prof. MSc Salomão Almeida Barbosa  
Orientador

---

Examinador (a)

---

Examinador (a)

## **AGRADECIMENTO**

*Agradeço a Deus pela vida e a minha esposa sempre presente Selmíria  
Moreira da Silva.*

*“A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la.  
Eduardo Galeano*

## **RESUMO**

Trata-se de monografia que tem por objetivo examinar o Termo de Ajustamento de Conduta como um instituto jurídico integrante do moderno Direito Disciplinar, resultado de uma visão moderna da justiça restaurativa, adotada como medida alternativa disciplinar em substituição a uma pena disciplinar, de natureza leve, desde que o servidor infrator atenda aos requisitos por ela definidos. Para tanto, serão estudados os temas relativos à Administração Pública, vários de seus desdobramentos como funções, sistemas, poderes da Administração Pública. O Termo de Ajustamento de Conduta também será visto em detalhes, como conceito e classificação, características e requisitos de validade, a eficácia do Termo. A legitimidade do governo do Distrito Federal para celebrar termo de ajustamento de conduta, bem como, legitimados no compromisso de Ajustamento de Conduta, Administração Pública e o servidor público, o interesse público no Termo de Ajustamento de Conduta, as principais implicações advindas da celebração de Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do governo do Distrito Federal, o conceito de justiça restaurativa. O uso do TAC como instrumento de pacificação no interior do ambiente de trabalho no serviço público e, por último, a fase processual adequada para a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Compromisso de Conduta. Lei Complementar Distrital nº 840/2011. Processo Administrativo Disciplinar.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Funções Administrativas.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Sistema Administrativo.....</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Direito Administrativo .....</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Poder da Administração Pública .....</b>	<b>14</b>
<b>1.5 O Termo de Ajustamento de Conduta.....</b>	<b>18</b>
<i>1.5.1 Breve histórico do surgimento do Termo de Ajustamento de Conduta.....</i>	<i>18</i>
<i>1.5.2 Conceito e classificação .....</i>	<i>21</i>
<i>1.5.3 A controversa natureza jurídica do instituto Termo de Ajustamento de Conduta .....</i>	<i>23</i>
<i>1.5.4 Características e requisitos de validade .....</i>	<i>26</i>
<i>1.5.5 A eficácia do Termo de Ajustamento de Conduta .....</i>	<i>27</i>
<b>2 A LEGITIMIDADE DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL PARA CELEBRAR TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA .....</b>	<b>29</b>
<b>2.1 Legitimados no Termo de Ajustamento de Conduta .....</b>	<b>29</b>
<b>2.2 A Administração Pública e o servidor público .....</b>	<b>29</b>
<b>2.3 O interesse público no Termo de Ajustamento de Conduta.....</b>	<b>33</b>
<b>3 AS PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES ADVINDAS DA CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ÂMBITO DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 Conceito de Justiça Restaurativa .....</b>	<b>37</b>
<b>3.2 O uso do Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de pacificação no interior do ambiente de trabalho no serviço público .....</b>	<b>40</b>
<i>3.2.1 A fase processual adequada para a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta</i>	<i>41</i>
<b>3.2.1.1 O Termo de Ajustamento de Conduta - espécie do gênero - processo de apuração de infração disciplinar.....</b>	<b>41</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIA.....</b>	<b>51</b>

## INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2011, entrou em vigor o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Distrito Federal, das Autarquias e das Fundações – Lei Complementar nº 840 de 2011. O documento é a lei dos servidores públicos do Governo do Distrito Federal, os quais deverão orientar-se por esse regime.

O Estatuto Jurídico dos Servidores Públicos Federais - Lei 8.112 de 1990, serviu como texto base (que originou a Lei Complementar 840/2011) a qual não deve ser contrariada, já que é a Lei Geral dos Servidores Públicos Federais.

Os servidores públicos civis das autarquias e fundações do Distrito Federal, até então, eram regidos pela aquela Lei 8.112 de 1990, aplicável ao Distrito Federal por força da Lei Distrital 197/91. O novo estatuto cumpre uma obrigatoriedade do art. 34, do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, o qual determinava o encaminhamento, por parte do Poder Executivo, de projeto de Lei Complementar que dispusesse sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal.

Por se tratar de um regime jurídico único, o projeto unificaria todas as leis que normatizassem a vida dos servidores públicos civis do Distrito Federal. O estatuto garante direitos e obrigações para os servidores. Alcançando as várias nuances atinentes aos servidores. No que tange à conduta disciplinar, a Lei Complementar nº 840 de 2011, no art. 211 disciplina:

Diante de indícios de infração disciplinar, ou diante de representação, a autoridade administrativa competente deve determinar a instauração de Sindicância ou Processo Disciplinar para apurar os fatos e, se for o caso, aplicar a sanção disciplinar.

Tendo como suportes tanto as normas quanto diferentes aspectos doutrinários, este trabalho visa debater um meio alternativo de solução extrajudicial de conflitos que por ventura ocorram, almejando colaborar com a rapidez e a presteza que o serviço público demanda. Identificando também possibilidades na resolução, de reparação e de restauração dos envolvidos nas relações feridas em virtude do delito ou do dano causado.



O estudo do Direito Administrativo desperta a curiosidade em saber se o Termo de Ajustamento de Conduta encontra acolhimento, no sistema legal, no âmbito do Distrito Federal.

Tomando como exemplo uma Comissão Regional de Sindicância, o tema se reveste de uma importância crucial tanto do ponto de vista do trabalho pessoal, uma vez que a carga de trabalho parece interminável, como também de uma oportunidade de colaborar para uma nova visão administrativa, no trato das infrações de menor potencial ofensivo. Pois a época é de conflitos de toda ordem, que se avolumam, e, como resultado, acúmulo de procedimentos sindicantes e Processos Administrativos o que acarreta demora na resolução dos conflitos, angústia para os envolvidos, e, ainda, prejuízos de várias ordens para o serviço público.

A única certeza de que se tem é a de que as regras processuais precisam acompanhar, urgentemente, a mentalidade hodierna de rapidez e eficiência. Sem falar das condições do trabalho que amargam deficiências, especialmente, humanas e de material, devido ao excesso de disputas de toda ordem. Procedimentos sindicantes, em hipótese alguma, contribuem para a resolução de qualquer tipo de litígio ou de desavença.

Por tratar-se de um instituto ainda não adotado pelo Governo do Distrito Federal, porém bastante atraente em virtude da possibilidade de se obter resultados positivos em relação ao convívio harmônico de servidores, de modo mais célere e eficaz, no trato com as questões que envolvem disputas e outros modos de agir entre colegas, a presente monografia tem por objetivo organizar uma síntese das mais importantes ideias que envolvem o estudo, e buscar melhor compreensão dos conceitos que surgiram com a criação dessa espécie de compromisso.

Inicialmente, o trabalho apresenta os principais aspectos relacionados à Administração Pública que têm relevância para esta pesquisa, como funções administrativas, o sistema administrativo, o Direito Administrativo, os poderes da Administração Pública. A partir daí, estuda-se o instituto Termo de Ajustamento de Conduta, tais como a divergência de entendimentos acerca da sua natureza jurídica, a sua eficácia como título executivo extrajudicial e, ainda, as vantagens decorrentes de tal característica, bem como as limitações e

vedações impostas ao compromisso a fim de que sua celebração esteja devidamente alinhada aos princípios da razoabilidade e da legalidade.

Em seguida, passa-se a uma análise sobre a legitimidade do Governo do Distrito Federal para tomar termo de ajustamento de conduta dos interessados em face do disposto na Lei 840 de 2011, art. 211, § 4º, Os conflitos entre servidores podem ser tratados em mesa de comissão de mediação, a ser disciplinada em lei específica. Neste capítulo, são apontados os motivos para a implantação pelos entes reguladores sob a perspectiva de uma nova modalidade de intervenção estatal, o importante papel desempenhado pela mesa de mediação dos interesses que envolvem os servidores e, por fim, a harmonia que deve existir entre os órgãos que compõem a estrutura do GDF e o objeto do Termo de Ajustamento de Conduta.

Ao final do trabalho, são identificadas as principais implicações advindas da celebração do termo de ajustamento de conduta no âmbito do GDF. Inicialmente, são tratados os poderes do GDF, na qualidade de ente que, possui administração autônoma, e de poder concedente, com vistas a assegurar o seu objetivo máximo, qual seja a adequada prestação do serviço sob o regime público e, desse modo, limitando-se o presente estudo a uma abordagem da aplicação do instituto nos procedimentos administrativos de cunho sancionatório instaurados no âmbito das suas dependências. E, a partir de uma análise acerca das peculiaridades existentes entre a natureza da atuação e das atribuições do GDF, são levantados os principais aspectos decorrentes dessa distinção para fins de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta.

Deve-se salientar, finalmente, que não é pretensão desse trabalho construir ideias definitivas acerca do tema abordado, servindo apenas de estudo para colocação de algumas ideias sobre a matéria em exame, com o objetivo de instigar o aprofundamento da discussão. E, com certeza, contribuir para o relacionamento harmônico dos servidores do GDF em todos os seus órgãos e divisões.

# 1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## 1.1 Funções Administrativas

O Absolutismo foi um período em que o poder de governar era concentrado nas mãos do rei. Um rei tinha a prerrogativa de mandar e desmandar ao seu bel prazer, tornando-se, por vezes, um tirano. Surge Montesquieu com a teoria da separação dos poderes ou teoria da tripartição dos poderes. Segundo ele, a separação entre poder legislativo, executivo e judiciário seria a melhor forma de se governar sem tirania. Essa teoria existe até hoje em nosso ordenamento jurídico. Conforme a Constituição Federal Art. 2º, São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O artigo 60, § 4º, inciso III, Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a separação dos Poderes, também da Constituição, reflete essa importante normativa, já que se tornou Cláusula Pétreia.<sup>1</sup>

A função primordial do legislativo é criar leis gerais e abstratas, assim, o poder legislativo, ele inova na ordem jurídica, já o poder judiciário utiliza essas leis para aplicá-las ao caso concreto nos seus julgamentos, ele decide, ele julga, porém o poder judiciário é um poder estático, funcionando após provocação. E, por fim, o poder executivo é o poder que executa essas leis concretamente; é o poder que administra o Estado. Então falar de poder executivo é falar de Administração Pública. A Administração Pública é sua função típica.

A Administração Pública funciona em três esferas. Em nosso sistema de Estado Federativo, a Administração Pública funcionará na esfera Federal, Estadual e Municipal. Tendo como chefes respectivamente o Presidente, o Governador e o Governador Distrital, no caso o Governo do Distrito Federal e o Prefeito.

O conceito de Administração Pública pode ser entendido no aspecto material ou sentido objetivo ou sentido funcional, a princípio, o foco é em quê e não em quem exerce a função.

Celso Antonio Bandeira de Mello, sobre o assunto, entende:

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

“Serviço público é a atividade consistente na oferta de utilidade ou comodidade material fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres em face da coletividade e cujo desempenho entende que deva se efetuar sob-regime de direito público, isto é, outorgador de prerrogativas capazes de assegurar a preponderância do interesse no serviço e de imposições necessárias para protegê-lo contra condutas comissivas ou omissivas de terceiros ou dele próprio gravosas a direitos ou interesses dos administrados em geral e dos usuários do serviço em particular.”<sup>2</sup>

Maria Sylvia Zanella di Pietro esclarece:

"Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público".<sup>3</sup>

Com essas definições pode ser observado o interesse público sendo primordialmente atendido.

No sentido formal, também chamado de sentido subjetivo ou, ainda, sentido orgânico diferentemente do sentido material, o foco é em quem exerce a atividade, seja ela qual for. São as pessoas que ali estão desempenhando suas funções.

Todavia, independente do sentido da Administração Pública, objetivo ou subjetivo, a função administrativa, ela terá as mesmas características. Por exemplo, ela será concreta sem inovação na ordem jurídica, estrito cumprimento da lei, nada a menos nem a mais. Princípio da legalidade. Somente a lei pode criar deveres e obrigações para o particular. Outra característica é que ela é parcial. O Poder Judiciário é imparcial. O Judiciário é procurado para resolver uma questão e dizer o direito se ele está fora da relação. No caso da função administrativa a Administração Pública é parte, ela sempre terá interesse nas questões em que se envolver. Como outra característica da função Administrativa, ela é subordinada ao controle jurisdicional, regra da inafastabilidade da jurisdição, encontrada no artigo 5º inciso XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

---

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 85.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

## 1.2 Sistema Administrativo

De forma resumida, o sistema administrativo estabelece o regime adotado pelo Estado com a intenção de controlar os atos administrativos ilegais ou ilegítimos. Nesse rumo, ensina a lição Hely Lopes Meirelles:

“Por sistema administrativo, ou sistema de controle jurisdicional da Administração, como se diz modernamente, entende-se o regime adotado pelo Estado para a correção dos atos administrativos ilegais ou ilegítimos praticados pelo Poder Público em qualquer dos seus departamentos de governo.”<sup>4</sup>

O Sistema Inglês ou Unidade de Jurisdição é o sistema adotado no Brasil. Consiste basicamente em que toda e qualquer situação pode ser levada ao Poder Judiciário, ainda que tenha sido julgada no âmbito administrativo, isso posto em razão do mesmo artigo 5º inciso XXXV, já mencionado.

O Sistema Francês ou Sistema do Contencioso Administrativo possui duas jurisdições, uma é a jurisdição comum que equivale ao nosso poder judiciário, a segunda é a jurisdição administrativa que assim como o poder judiciário tem competência para julgar com força definitiva e é por isso que no sistema francês a causa julgada no âmbito administrativo não pode mais ser levada para o judiciário.

A importância de se conhecer o sistema adotado no Brasil se reveste de singularidade, por se saber que o judiciário é o local adequado para que as decisões definitivas sejam apreciadas, uma vez que não temos tribunais administrativos. A seara do Direito Administrativo é extensa. Preciso é desbravá-la aos poucos, o que se fará doravante até que se chegue ao direito disciplinar.

## 1.3 Direito Administrativo

O direito é dividido em dois grandes ramos: o Direito Privado e o Direito Público. Direito privado é aquele que rege os interesses de particulares, as relações privadas, um contrato de compra e venda ou uma abertura de empresa. O traço característico do Direito Privado é que as partes estão sempre em posição de igualdade. Não há que se falar em direito mais importante, ou melhor, que outro.

---

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 52.

O ramo do Direito Público é bem diferente, ele rege os direitos da sociedade como um todo, rege as relações da sociedade com o Estado, das pessoas com o Estado. Aqui a Administração Pública está em desigualdade. Está acima dos particulares, agindo com poder de império, poder de criar deveres e obrigações para os particulares, executando a lei de forma unilateral. Faz isso contra a vontade do particular. Uma desapropriação por exemplo.

Faz-se necessário analisar, para o bem deste trabalho, o interesse público. O interesse público está acima dos meros interesses privados, de particulares. Para Bandeira de Mello:

"O princípio da supremacia do interesse público é apresentado como pressuposto de uma ordem social estável, no sentido de que em sua posição privilegiada, conferida pela ordem jurídica, a Administração Pública pode assegurar a conveniente proteção aos interesses públicos, bem como porque a manifestação de vontade do Estado tem em vista o interesse geral, como expressão do interesse do todo social."<sup>5</sup>

Oswaldo Aranha, sobre o assunto, comenta:

"Verifica-se, assim, que o princípio da supremacia do interesse público respalda toda atuação administrativa de imperatividade, em que sejam impostas, unilateralmente, obrigações ao administrado, ou ainda, em que seja restringido ou condicionado o exercício de atividades ou de direitos dos particulares."<sup>6</sup>

Marcelo Alexandrino reforça a ideia:

"A legitimidade do uso do princípio da supremacia do interesse público encontra-se na medida necessária ao atendimento dos interesses públicos e não da pessoa que exerce o poder administrativo, nem tão somente do aparelho estatal".<sup>7</sup>

Bandeira de Mello ainda acentua:

"Desta forma, o princípio da supremacia do interesse público sofre limitações e temperamentos, tendo lugar na conformidade do sistema normativo, segundo seus limites e condições, respeitados os direitos

---

<sup>5</sup> Apud MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 59-60.

<sup>6</sup> Idem. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. v. 1.

<sup>7</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2008. p. 10.

adquiridos e atendidas as finalidades contempladas nas normas que o consagram".<sup>8</sup>

O interesse público justifica uma tentativa que se apresenta nesse trabalho para que os envolvidos em algumas questões menores possam resolver suas diferenças de forma pacificada, harmonizada. O Direito Administrativo será visto como um norte a ser seguido na tentativa de se identificar o melhor caminho na condução dos atores que realizam diariamente seus afazeres tendo como alvo-primeiro, o interesse público.

O Direito Administrativo no entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro: "é o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para consecução de seus fins, de natureza pública."<sup>9</sup>

A Administração Pública se submete ao Direito Administrativo que é um ramo do direito público. A Administração Pública, dentro do Direito Administrativo, possui aquela posição de desigualdade já mencionada frente aos particulares, só que, em razão dessa peculiaridade da administração estar acima dos particulares, é que faz a Administração Pública obedecer a um regime jurídico próprio cujo nome é Regime Jurídico-Administrativo.

É esse regime jurídico próprio que dá poderes, prerrogativas, privilégios à Administração Pública frente aos particulares. Protegendo o interesse público. É esse o dever da Administração Pública. E todo poder vem com um dever correspondente. Então, esse poder é um meio para se atingir o interesse público.

#### **1.4 Poder da Administração Pública**

A Administração Pública possui poderes para que se alcance o seu interesse maior que é o interesse público. Poderes, há que se lembrar, sempre relacionados a deveres. Não há um poder sem dever correspondente. É preciso lembrar que os poderes da administração não se confundem com poderes estruturais: poder executivo, legislativo e judiciário. Os poderes da administração ficam inseridos dentro do poder executivo.

---

<sup>8</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 62.

<sup>9</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 49.

O controle da atuação administrativa é corolário dos Estados de direito, a Administração Pública é apenas gestora dos interesses públicos e do patrimônio público. O titular desses interesses e desses bens é o próprio povo, sendo necessário que a sua atuação seja fiscalizada.

Assim, o controle da Administração Pública é um conjunto de instrumentos que possibilita a própria administração, o poder legislativo, o poder judiciário e o povo a fiscalizar a atuação administrativa.

Ao se falar de controle da Administração Pública, primeiramente há que se falar em origem. Pode ser um controle interno ou controle externo ou ainda um controle popular. O controle interno é aquele que é realizado dentro de um mesmo poder com ou sem relação hierárquica. O art. 74 da Constituição Federal ordena que haja este controle interno dentro dos entes federativos:

“Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.



Ainda se falando em origem, tem-se o controle externo que ocorre quando um poder controla os atos administrativos de outro poder, exemplo básico a anulação de um ato administrativo pelo poder judiciário.

Por fim, tem-se o controle popular, como o próprio nome diz, é o controle feito pelo povo que pode denunciar irregularidades através de representações ou ainda através de Ação Popular.

Quanto ao exercício, pode ser preventivo, concomitante ou, ainda, subsequente. O exercício preventivo, prévio ou *a priori* é realizado antes da realização do ato, ou antes, da sua conclusão. Esse controle funciona com uma condição de validade ou de eficácia para aquele ato. Exemplo é a autorização do Senado para que a União contraia empréstimos externos.

O controle concomitante, como o próprio nome diz, ocorre durante a execução de algum ato. Um exemplo é a fiscalização de um contrato administrativo. Por fim, o controle subsequente, ocorrendo após a prática do ato, serve para corrigir, para anular, revogar ou, ainda, caçar o tal ato. Outro exemplo é a homologação de procedimento licitatório.

Existem outras classificações como controle de legalidade, observando se há algum vício. Possuindo um vício sanável será convalidado, do contrário, será anulado. Controle de mérito, diz respeito à conveniência e a oportunidade de manter determinado ato. O controle hierárquico que diz respeito ao controle do superior em relação ao subordinado, relação de verticalidade, ou controle finalístico feito pelas entidades da Administração Direta em relação às entidades da Administração Indireta. Como exemplo, um Ministério exercendo fiscalização sobre uma autarquia.

O controle feito pela própria Administração Pública é o controle administrativo. É um controle interno que diz respeito tanto à legalidade quanto ao mérito. A Administração Pública pode tanto anular como revogar os seus próprios atos.

Os poderes que interessam, a partir de agora, são o poder hierárquico e o poder disciplinar. Para melhor compreender o poder hierárquico, necessário se faz conceituar

hierarquia que pressupõe duas condições, primeiro organização administrativa, em segundo lugar, para que haja hierarquia, deve haver uma distribuição de competências. A princípio pensa-se em um chefe e um subordinado. No entanto, deve-se pensar num agente público dentro de uma pessoa jurídica atuando em áreas distintas, envolvidos por uma hierarquia, só que um agente público não presta obediência a outro. Não há relação de subordinação, mas uma relação de coordenação. Hierarquia, então, é um conjunto de relações de subordinação e coordenação dentro de uma pessoa jurídica internamente.

O primeiro poder que vem da hierarquia é o poder de dar ordens aos subordinados que acarreta, em contrapartida, um dever de obediência desde que a ordem não seja manifestamente ilegal. Outro poder que decorre da hierarquia é o chamado poder de autotutela, também conhecido como poder hierárquico ou controle administrativo interno, significando que a Administração Pública pode anular seus atos ilegais ou revogar seus atos inoportunos e inconvenientes. Também outro poder que decorre da hierarquia é o poder de delegar competências a um subordinado, e, ainda o poder de avocar competências do subordinado. Quando se falar de poder disciplinar, com certeza, o poder hierárquico estará sendo manifestado. Poder disciplinar em relação a servidor público é manifestação do gênero poder hierárquico.

O poder disciplinar, por sua vez, é a ideia de poder-dever e dever-poder. Poder disciplinar significa o dever de a Administração Pública apurar as infrações cometidas no seu interior e se for necessário punir o infrator. É importante destacar que o poder disciplinar diz respeito a uma relação de sujeição especial. Por isso, na Lei Distrital 840 de 2011, consta do art. 181 até o art. 267, o regime disciplinar que regulamenta a vida funcional dos servidores do governo do Distrito Federal.

Aos acusados em geral, é assegurado no processo ampla defesa e o contraditório, art. 5º, inciso LV. A jurisprudência é farta dessas defesas que são o seguro daqueles que são acusados e não lhes é garantido seus direitos:

“MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. AUSÊNCIA DE DEFENSOR NA OITIVA DE TESTEMUNHAS. ACOMPANHAMENTO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL PELO ACUSADO DESDE O INÍCIO. SÚMULA VINCULANTE Nº 5. NORMA INFRALEGAL JUNTADA AOS AUTOS APÓS RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO PROCESSANTE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. EXCESSO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUSÊNCIA DE NULIDADE. PRAZO PARA NOTIFICAÇÃO DO INDICIADO. INOBSERVÂNCIA. PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO CONTRARIADOS. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. A Súmula Vinculante n.º 5 assim preconiza: "A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição." Desse modo, não há falar em prejuízo à amplitude da defesa e ao contraditório, em face da ausência de defensor nas oitivas de testemunhas, uma vez que não é indispensável a presença de advogado no processo administrativo disciplinar. Ademais, o impetrante fez-se presente nos depoimentos das testemunhas.

2. A juntada extemporânea aos autos, de norma infralegal de amplo conhecimento, após o relatório final da Comissão Processante, não acarreta prejuízos ao servidor indiciado, não ensejando, por conseguinte, a nulidade do processo administrativo disciplinar.

3. A Terceira Seção desta Corte já se manifestou no sentido de que: "o excesso de prazo para conclusão do processo administrativo disciplinar não é causa de sua nulidade quando não demonstrado prejuízo à defesa do servidor. Precedentes." 4. Esta Corte Superior de Justiça considera que a notificação das testemunhas realizada fora do prazo legal resulta em prejuízo presumido e nulidade absoluta, eivando de vício insanável o processo administrativo disciplinar. 5. Ordem concedida."<sup>11</sup>

Esse poder pune dois tipos de pessoas: pessoas vinculadas ao serviço público e agentes públicos. É um ato vinculado, havendo a infração a Administração Pública é obrigada a punir. Não se fala em julgamento de conveniência ou oportunidade. Porém, há a escolha da punição que será aplicada. Que medida será aplicada. E, ainda, sempre motivado.

Nos próximos capítulos, será explanada uma medida alternativa de resolução de conflitos que tem merecido atenção por parte daqueles que militam diariamente na seara do Direito Administrativo, em especial com o Direito Disciplinar.

## **1.5 O Termo de ajustamento de conduta**

### *1.5.1 Breve histórico do surgimento do termo de ajustamento de conduta*

A década de 1980 viu florescer, na seara jurídica, grandes temas. Inúmeros debates deram origem a grandes processos legislativos como, por exemplo, à Lei nº 7.244 de 1984, que dispunha sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas

---

<sup>11</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. S3 – 3ª Seção. **Processo MS 12895 DF 2007/0134089-5**. Ementa: [...] Relator: Ministro OG Fernandes. DJ de 18.12.2009.

Causas, que já em seu artigo 55, parágrafo único, é apontado pela doutrina como o antecessor do atual termo de ajustamento de conduta. *In verbis*: "valerá como título executivo o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público", revogada, posteriormente, pela Lei nº 9.099 de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.<sup>12</sup>

Importante frisar que também, nessa época, o Ministério Público se fortaleceu, ganharam destaque a tutela dos direitos e garantias dos cidadãos. A resolução breve de pequenas causas e a preocupação com a tutela dos direitos difusos teve, sob a perspectiva do acesso à justiça e ao direito, um avanço significativo, crescente e permanente.

Consolidou-se não só a lei como mecanismo de regramento, porém, do ponto de vista da norma, a disposição em se recorrer, sobretudo, ao espírito da lei: a necessidade de um mecanismo que propiciasse condições para um promissor compromisso de se ajustar as condutas daqueles envolvidos em determinada situação de conflito.

Outras leis também transformaram a vida das pessoas de forma contundente. E continuam modificando os relacionamentos. A Lei 7.347 de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, foi uma daquelas que permitiu uma sucessão de mudanças na realidade processual.<sup>13</sup>

Para a análise de processos, tanto a instrumentalidade quanto a celeridade ganharam destaque elevando-a a um patamar de proeminência. Mais uma evidência do rumo traçado pela dinâmica processual a uma redemocratização das instituições e, sem dúvida alguma, de uma radical mudança pragmática e ideológica por parte dos operadores do Direito.

---

<sup>12</sup> BRASIL. **Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984.** ~~Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas.~~ Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7244.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7244.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

<sup>13</sup> Idem. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

A Lei 8.069 de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente já previa, em seu art. 211, o termo de ajustamento de conduta.<sup>14</sup> Mais tarde, também em 1990 surge, diante de tão relevantes transformações, no ambiente da dinâmica relação processual, o Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078 de 1990, com extrema relevância, se firma com ênfase na tutela dos direitos chamados de transindividuais.<sup>15</sup>

O Termo de Ajustamento de Conduta passa a ser regulamentado pelo artigo 113 do Código de Defesa do Consumidor, ao mesmo tempo em que introduziu o parágrafo 6º no artigo 5º da Lei 7.347 de 1985, mencionada anteriormente, conhecida como Lei da Ação Civil Pública. A nova disposição passou a ser aplicada aos direitos coletivos, direitos difusos, coletivos *strictu sensu* e individuais homogêneos, tendo em vista o art. 117 do Código de Defesa do Consumidor, acrescentando o art. 21 à Lei da Ação Civil Pública.<sup>16</sup>

O diploma que impõe a ordem econômica, Lei 8.884 de 1994, em seus artigos 1º ao 4º, faz referência ao ajustamento de conduta por entender ser um instituto de extrema importância na composição de acordo pelas partes envolvidas.<sup>17</sup> E por último dos exemplos do Termo de Ajustamento de Conduta ser uma vertente viável e necessária, tem-se a Lei 9.605 de 1998, que trata sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. É nos parágrafos 1º ao 8º, art. 79-A, que a lei autoriza a composição como mecanismo de proteção da tutela preventiva, mas também repressiva de agressão aos direitos.

Portanto, é possível afirmar que o estudo do Termo de Ajustamento de Conduta é um gênero com algumas espécies. Uma espécie é a solução extrajudicial de conflitos.

<sup>14</sup> Idem. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

<sup>15</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

<sup>16</sup> Idem. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

<sup>17</sup> Idem. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994**. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8884.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

Necessário se faz uma forma mais adequada e dinâmica se ter o direito preservado sem, obrigatoriamente, fazer uso do contencioso, demorado e não raro indefinido processo judicial, mesmo que administrativo, sem a solução adequada e salutar ao caso apreciado. Outra espécie é a aplicação do termo de ajustamento aos direitos transindividuais (ou metaindividuais) estes transcendem à pessoa, com indeterminação dos titulares, o objeto indivisível, estando a ligação apenas numa situação de fato, o Termo de Ajustamento de Conduta apresenta-se como um ferramenta adequada para solução de conflitos muito mais proveitosa que o ajuizamento de Ação Civil Pública.

O homem que possui acesso à justiça tem compromisso com a realidade dele mesmo e da constante movimentação da sociedade e dos seus pares. A tutela individual não era mais capaz de permitir o real acesso à justiça. Assim, o direito coletivo protegido acontece em decorrência fundamental do Estado Democrático de Direito.<sup>18</sup> O Termo de Ajustamento de Conduta figura como a mais atual, satisfatória e ligeira das composições nos diversos âmbitos de atuação do direito moderno.

### 1.5.2 Conceito e classificação

Para José Carlos Barbosa Moreira, as diversas formas de solução de litígios, perfeitamente, consoantes com o princípio de cunho constitucional do acesso à justiça, não implicam, nem de longe, na formação de um movimento de privatização da justiça.<sup>19</sup>

Definir é quase sempre limitar. Todavia, necessário se faz uma definição do Termo de Ajustamento de Conduta para ter-se uma posição fundamentada acerca da matéria, que guarda enorme importância prática quando da verificação da validade e exequibilidade dos Termos de Ajustamento de Conduta celebrados.

Uma definição *ab initio* é a de que o Termo de Ajustamento de Conduta é um instituto jurídico alternativo de solução extrajudicial de conflitos metaindividuais. Proposto, espera-se que o compromitente vá cumprir as exigências legais pré-estabelecidas,

<sup>18</sup> BUCCI, Eduardo Sadalla. **O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6490](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6490)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

<sup>19</sup> MOREIRA, José Carlos. Privatização do Processo? In: \_\_\_\_\_. **Temas de direito processual**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2001. p. 7-18.

<sup>20</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991. p. 195.

nas quais se estatui, de forma voluntária, o modo, lugar e prazo em que o inquirido deve adequar sua conduta aos preceitos normativos, mediante cominação, sem que para tanto, a priori, necessite de provocação do Poder Judiciário, do contrário, o movimento extrajudicial não se esgota, não se finda, tendo em vista a possibilidade de ingressar em Juízo visando sua execução.

Hugo Nigro Mazzilli preceitua:

Ao contrário de uma transação vera e própria do direito civil, na qual as partes transigentes fazem concessões mútuas para terminarem o litígio, já na área dos interesses metaindividuais temos o compromisso exclusivo do causador do dano (compromitente) a ajustar sua conduta de modo a submetê-la às exigências legais (objeto). De sua parte, o órgão público legitimado que toma o compromisso (compromissário), não se obriga a conduta alguma, exceto, como decorrência implícita, a não agir judicialmente contra o compromitente em relação àquilo que foi objeto do ajuste, exceto sob alteração da situação de fato (cláusula rebus sic stantibus implícita), ou em caso de interesse público indisponível. [...].<sup>21</sup>

Com um vislumbre das leis já aventadas até aqui, é possível entender que o Termo de Ajustamento de Conduta é uma forma de se ver e de se ter solucionado um conflito de interesses e direitos coletivos *lato sensu*, seja em relação ao meio ambiente, patrimônio público, proteção à ordem econômica ou criança e adolescente. E, certamente, a possibilidade de inserção na seara do Direito Administrativo.

O Ajustamento de Conduta já é um instituto jurídico integrante do moderno Direito Disciplinar, resultado de uma visão moderna da justiça restaurativa, adotada como medida alternativa disciplinar em substituição a uma pena disciplinar, de natureza leve, desde que o servidor infrator atenda aos requisitos por ela definidos. Tal medida esteia-se na espontaneidade do servidor público infrator em reconhecer sua conduta como inadequada.

Uma nova perspectiva na reconquista do espaço perdido, da ação desencontrada ou ainda na restauração de laços de companheirismo perdidos devido aos desencontros que, por vezes, são normais e por que não salutares uma vez que cada um delimita seu espaço, e repensando o como é feito, pode ser que haja uma maneira mais calma e tranquila de uma solução eficaz e duradoura.

---

<sup>21</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 295.

### 1.5.3 A controversa natureza jurídica do instituto Termo de Ajustamento de Conduta

A controvérsia, acerca da natureza jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta, se dá por que, com a prática da transação, instituto previsto nos artigos 840 a 850 do novo Código Civil, constituído pela Lei n.º 10.406 de 2002, confundem-se essas modalidades de conciliação.

Conquanto a transação tenha por fim a prevenção ou ainda a finalização do litígio, através de concessões mútuas, seu cabimento se dá exclusivamente quanto aos direitos patrimoniais e a extinção do processo, com julgamento de mérito, isto se dá nos termos do art. 269, inciso III do Código de Processo Civil, Lei 5.869 de 73. O Termo de Ajustamento de Conduta não se confunde com abdicação do poder, conflitando com a indisponibilidade do interesse público. Ao contrário, a adoção dessa moderna e eficaz medida alternativa disciplinar, projetada, de imediato, a evolução do ordenamento, além de se firmar como uma solução justa, plausível e dinâmica.

Hugo Mazzilli não reconhece o Termo de Ajustamento de Conduta como transação:

“A transação envolve disposição do direito material controvertido, a rigor não deveria ele (compromissário) poder transigir sobre direitos dos quais não é titular (o compromissário possui disponibilidade sobre o conteúdo processual do litígio, mas não sobre o conteúdo material objeto da lide).”<sup>22</sup>

José dos Santos Carvalho Filho confirma que o TAC é o reconhecimento da ilegalidade da conduta e promessa de que esta se adequará à lei.<sup>23</sup> Para o administrativista, é, sim, um ato jurídico unilateral devido a manifesta vontade, e bilateral quanto à formalização, de reconhecimento da ilicitude da conduta e promessa de alinhá-la à lei, intervindo o órgão público e o promitente.

No entender de Paulo Cezar Pinheiro:

“O compromisso de ajustamento de conduta funciona, à semelhança da conciliação e transação, como verdadeiro equivalente jurisdicional,

<sup>22</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 295.

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**: comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24/7/85). 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 221.



permitindo a solução rápida e amigável do conflito, seja na fase pré-processual, hipótese em que valerá como título executivo extrajudicial, seja no curso do próprio processo, constituindo título executivo judicial.”<sup>24</sup>

Há um julgado da Sexta Turma do TRF 2ª Região que, nesta esteira de reconhecimento do TAC, como de um ilícito de conduta e de comprometimento do infrator ou infratores em adequar-se à lei, *ipsis litteris*:

“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. REQUISITOS DE VALIDADE. DESNECESSIDADE DE ANUÊNCIA DE CO-LEGITIMADO PARA A AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ART. 5º, LEI 7.437/85. 1. Conteúdo, aos requisitos e aos limites do ajustamento de conduta. 2. A ação civil pública constitui "o exercício do direito à jurisdição, pelo Ministério Público, entidade ou pessoa jurídica em lei determinada, com a finalidade de preservar o patrimônio público ou social, o meio ambiente, os direitos do consumidor e o patrimônio cultural, a ordem econômica e a economia popular, ou de definir a responsabilização por danos que lhes tenham sido causados". 3. O objetivo do compromisso de ajustamento de conduta é readequar e conformar a conduta do degradador ou potencial degradador ao ordenamento jurídico em vigor, afastando o risco de dano ou recompondo os danos já causados. 4. Houve expressa limitação à legitimidade para firmar o termo de ajustamento de conduta, eis que somente é atribuído tal poder aos órgãos públicos co-legitimados ao ajuizamento da ação civil pública (e não a todos os legitimados para ajuizamento da ação civil pública). Buscou a lei evitar que determinadas pessoas jurídicas (notadamente as de direito privado) pudessem firmar compromisso de ajustamento de conduta com os potenciais ou efetivos degradadores, ainda que presentes os requisitos exigidos para a propositura da ação civil pública, como no exemplo das associações. Como se trata de acordo em sentido estrito, tendo como objeto direitos e bens indisponíveis, é perfeitamente legítima e constitucional tal limitação. 5. Não há, efetivamente, exigência da concordância de co-legitimado para a ação civil pública no que tange à homologação judicial do compromisso de ajustamento de conduta. 6. A única possibilidade de, eventualmente, não ser confirmada a homologação judicial do compromisso de ajustamento de conduta ocorrerá quando não houver adequação do acordo à reparação ou prevenção efetiva do dano ao interesse difuso ou coletivo (como no exemplo do meio ambiente), com a necessidade de suprimento ou reparação do compromisso. 7. Na eventualidade de o Apelante conseguir reunir elementos comprobatórios da danificação de curso d'água na localidade, a circunstância de ter sido homologado o compromisso de ajustamento de conduta não será obstáculo ao ajuizamento de ação civil pública. O certo é que, no âmbito desta ação civil pública, todas as medidas possíveis, no contexto das circunstâncias verificadas e provadas, foram adotadas e previstas no termo de ajustamento de conduta. 8. A expressão "ajustamento de conduta", tal como empregada pelo legislador ao se referir ao TAC, é emblemática, eis que "o instituto se propõe unicamente a fazer com que as pessoas físicas e jurídicas possam se adequar ao que determina a

<sup>24</sup> CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à justiça**: juíza dos especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 119.

legislação". 9. Daí a impossibilidade de se confundir o compromisso de ajustamento de conduta com a transação, este instituto típico do Direito Civil, relacionado aos interesses disponíveis. 10. Apelação conhecida e improvida.”<sup>25</sup>

Hugo Nigro Mazzilli conclui ser o Termo de Ajustamento Conduta, pois, um ato administrativo negocial:

“Embora tenha o caráter necessariamente consensual, o compromisso de ajustamento não tem a natureza contratual, típica do Direito Privado, nem chega a ser propriamente uma transação de Direito Público. Trata-se, antes, de concessão unilateral do causador do dano, que acede a ajustar sua conduta às exigências legais, sem que o órgão público que toma seu compromisso esteja a transigir em qualquer questão ligada ao direito material, até porque não o poderia fazer, já que, em matéria de interesses transindividuais, o órgão público legitimado e o Estado não são titulares do direito lesado.”<sup>26</sup>

Parece ser fundamental que se compreenda, posto ser de crucial importância, que, ao Termo de Ajustamento de Conduta, as concessões são recíprocas.

“O obrigado se compromete a cumprir uma conduta, que pode ter um conteúdo variado, consubstanciando uma obrigação de não fazer, de fazer, de entregar coisa, de reparar, ou evitar um dano. Esse é o reconhecimento fundamental do compromisso de ajustamento de conduta, ou seja, a aceitação de que se deve adotar um determinado comportamento para que seu agir atenda às exigências legais. Por isso é que esse reconhecimento quase sempre está baseado numa compreensão, implícita ou explícita, da irregularidade do agir pretérito ou vindouro, e a necessidade de se assumir uma conduta compatível com a legalidade.”<sup>27</sup>

Alguns doutrinadores, como Hely Lopes Meireles<sup>28</sup>, Maria Sylvia Di Pietro<sup>29</sup>, Celso Bandeira de Mello<sup>30</sup>, têm considerado o compromisso de ajustamento de conduta como uma transação com características próprias. A aplicação dos princípios de ordem pública é indispensável.

<sup>25</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª região. 6ª Turma. **Apelação Cível 427003**. Ementa: [...] Rel.: Des. Fed. Guilherme Calmon Nogueira da Gama. DJ de 02.03.2009.

<sup>26</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

<sup>27</sup> JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 395.

<sup>28</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 113.

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>30</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

Portanto, com esteio nos institutos introdutórios do direito civil, concluiu-se que o Termo de Ajustamento de Conduta é um negócio jurídico, já que é possível a definição de alguns efeitos jurídicos pelas partes; bilateral, pois é necessária a existência de duas vontades em sua celebração para que exista — e detentor de um requisito de validade peculiar, qual seja, a indisponibilidade do direito metaindividual violado ou ameaçado de agressão.<sup>31</sup>

#### *1.5.4 Características e requisitos de validade*

A doutrina que entende ser um título extrajudicial aponta, mormente, algumas características que identificam o Termo de Ajustamento de Conduta:

- a) Dispensa testemunhas instrumentárias, bastando que conste no título a assinatura do compromitente e do compromissário;
- b) O título gerado é extrajudicial;
- c) Mesmo que verse apenas sobre ajustamento de conduta, passa a ensejar execução por obrigação de fazer ou não fazer;
- d) Na parte em que comine sanção pecuniária, permite execução por quantia líquida em caso de descumprimento da obrigação de fazer;
- e) Mesmo que verse apenas acerca de obrigação de fazer, pode ser executado independentemente da prévia ação de conhecimento;
- f) É imprescritível.<sup>32</sup>

A partir de informações prévias, como as de uma sindicância investigativa, procedimento preliminar, de um inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta pode se tornar um instrumento de acordo de vontades.

---

<sup>31</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 52-53.

<sup>32</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 371.

Os requisitos de validade podem ser vistos, primeiramente, no acordo de vontades entre pessoas ou entes. Em seguida, o TAC necessita do objeto que não é mera confissão, deve conter, também, a promessa de que a conduta, sob análise, será regularmente adequada ao dispositivo maculado por meio de compromisso.

Quanto aos requisitos formais, a doutrina administrativa permite uma série de atos administrativos, exceto àqueles que expressamente são proibidos.

O prazo para cumprimento das obrigações pactuadas está contido no documento com identificação das signatárias. A obrigação de forma clara e inequívoca deve ser líquida e certa com previsão normativa. O Termo de Ajustamento de Conduta produz efeitos a partir do momento em que regularmente tomado pelos legitimados.

#### *1.5.5 A eficácia do Termo de Ajustamento de Conduta*

Qualquer garantia quanto ao cumprimento do pactuado no Termo de Ajustamento de Conduta é temeroso se adiantar e afirmar. Porque, na realidade, não há. A sua eficácia como instrumento extraprocessual de tutela e manutenção de equilíbrio, diante do fato de que as obrigações assumidas foram descumpridas pela parte causadora, após a celebração do ato compromissário, atendeu parcialmente a finalidade. Retorna-se então ao ajuizamento de Ação Civil Pública para exigir do promitente o cumprimento do pactuado.

Todavia, o compromisso, de longe, ao se olhar o congestionamento do judiciário, apresenta vantagens. Uma solução negociada de forma rápida e eficaz. Garantia para a maioria das lesões que se socorrem deste tipo de acordo.

Vera Lucia da Silva Martins comentando o TAC aplicado ao meio ambiente se refere ao instituto como uma opção eficaz e das mais vantajosas:

“Por se tratar de solução com razoável dose de consenso, as chances de descumprimento do termo são menores do que a inobservância de decisão judicial. Assim, é fundamental que os órgãos públicos legitimados ao ajuizamento de ação civil pública tenham consciência da importância do TAC e, por consequência, procurem, antes da propositura de medidas judiciais, priorizarem a solução consensual par o conflito coletivo de interesses. o compromisso de ajustamento de conduta mesmo que ainda não tenha alcançado toda sua potencialidade, assim mesmo já é um grande avanço na composição extrajudicial de conflitos coletivos tornando mais

eficaz a defesa de interesses transindividuais. Uma maior efetividade na proteção do patrimônio ambiental.”<sup>33</sup>

A eficiência do Termo de Ajustamento de Conduta nas diversas áreas de aplicação permite uma modalidade mais eficiente e perspicaz de acordos mútuos. O direito tem se familiarizado com o instituto, permitindo uma maior utilização nas variadas nuances de sua aplicação.

O governo do Distrito Federal tem legitimidade para propor aos seus servidores o Termo de Ajustamento de Conduta como forma adequada de resolução de conflitos como se verá adiante.

---

<sup>33</sup> MARTINS, Vera Lúcia da Silva. **Análise da eficácia do termo de ajustamento de conduta**. São Paulo: Premier, 2005. p. 34.

## **2 A LEGITIMIDADE DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL PARA CELEBRAR TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

### **2.1 Legitimados no Termo de Ajustamento de Conduta**

A Lei de Ação Civil Pública que disciplina a responsabilização por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, enumera aqueles que são os legítimos autores, que podem tomar compromisso para ajustamento de conduta, artigo 5º, inciso V, alínea b, § 6, incluído pela Lei 8.078 de 1990.

O intuito deste trabalho é sinalizar positivamente na direção do ente público, no caso o Governo do Distrito Federal e suas autarquias, empresas públicas, fundações poderem tomar compromisso de ajustamento de conduta de seus servidores. Tanto Edis Milaré como Hugo Nigro Mazzilli, entendem não haver óbice a tal ato, tendo em vista serem entes estatais prestadores de serviços públicos, nos termos do artigo 173, parágrafo primeiro, incisos I e II, da Carta Magna.

Na Lei Orgânica do Distrito Federal, Título VII, Dos Processos de Apuração de Infração Disciplinar, capítulo I, art. 211, § 4, há um claro indicativo de uma instrumentalidade capaz de mediar conflitos entre servidores. O dispositivo prevê a criação de um mecanismo capaz de aliviar a tensão existente continuamente no meio trabalhista.

### **2.2 A Administração Pública e o Servidor Público**

É necessário, antes de tudo, conceituarmos agente público no Brasil que é aquele que exerce função pública. Seja de forma temporária ou de forma permanente. Se ele exerce função pública, ele é chamando de agente público. Mesmo que tenha sido por um momento, um único dia, naquele espaço de tempo ele foi agente público. Não importa o vínculo, designação, nomeação, eleição, independentemente do vínculo, ele é, portanto, agente público.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isto, a noção abarca tanto o Chefe do poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os

ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários do serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.”<sup>34</sup>

O Direito Administrativo recorta as várias classificações de agentes públicos e um deles é o agente político que está no topo da estrutura estatal. É aquele que representa a vontade do Estado. São os chefes do poder executivo, Presidente e seu vice, Governador e seu vice e Prefeito, juntamente, com seu vice. Além desses estão os membros do poder legislativo que são Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, e Vereadores. Nessa ordem, encontram-se ainda os magistrados e os membros do Ministério Público, e estão incluídos nessa lista os auxiliares imediatos do poder executivo que são os Ministros de Estado, Secretários Estaduais, e dos Secretários Municipais.

Jurisprudência consolida magistrados e membros do Ministério Público como agentes políticos:

“A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual – responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições –, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. Legitimidade passiva reservada ao Estado.”<sup>35</sup>

Num outro ponto, encontram-se servidores Estatais, aqueles que atuam no Estado se alongando o conceito para Estado, Administração Direta, União, Municípios, Distrito Federal, como também pode ser Estado a Administração Indireta, lembrando-se das autarquias, fundações públicas, das empresas públicas ou ainda das sociedades de economia mista. Atuou no Estado é servidor Estatal tanto na Administração Direta como na Indireta.

No entanto, entre esses servidores estatais há uma divisão que fará bem a esta pesquisa lembrar. Há duas categorias diferentes: uma é a de servidores estatais que

<sup>34</sup> Apud MELLO, Celso. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 226.

<sup>35</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. **RE 228.977**. Ementa: [...] Rel. Min. Néri da Silveira. DJ de 12.4.2002.

atuam numa pessoa jurídica de direito público, ele é chamado de servidor público. E é exatamente desse servidor público que estamos procurando conhecer suas peculiaridades. Porém, se um servidor estatal atua numa pessoa jurídica de direito privado, como por exemplo, empresa pública, sociedade de economia mista, ele está no Estado, mas em pessoa privada. Tal servidor recebe o nome de servidor de ente governamental de direito privado.

Servidor público, no Distrito Federal, é definido segundo a Lei distrital 840 de 2011, artigos 1º e 2º :

“Art. 1º Esta Lei Complementar institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da administração direta, autárquica e fundacional e dos órgãos relativamente autônomos do Distrito Federal.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, servidor público é a pessoa legalmente investida em cargo público.”<sup>36</sup>

Após os conceitos e identificações do servidor atuante, é importante que entendamos sua participação no serviço público no Distrito Federal, a fim de estabelecer-se um paradigma dentro do direito disciplinar aplicado a ele.

Ao servidor público distrital, o Direito Administrativo prevê o instituto do processo administrativo disciplinar, como competente para apurar e punir as faltas praticadas por aqueles servidores, ao mesmo tempo em que lhes concedia todo aquele arcabouço de defesa inerente ao direito, sem, contudo, retirar, do Poder Judiciário, o controle jurisdicional sobre aquelas questões.

Contudo, tem sido usualmente confundido, o Processo Administrativo Disciplinar, com a figura da Sindicância, utilizada para aplicar punições, quando somente poderia fazê-lo por meio do devido Processo Administrativo Disciplinar. No entanto, antes dessas sanções, o uso do TAC se mostra muito mais produtivo, do ponto de vista profissional e humano.

---

<sup>36</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte=>>. Acesso em: 20 abr. 2016.



A Administração Pública quando não aplica a sanção disciplinar, que foi resultado da instauração de uma investigação prévia, Sindicância, ou de um Processo Administrativo Disciplinar, comete um erro. A questão é não possuir poder discricionário na escolha de uma ou outra ação, visando o restabelecimento imediato do equilíbrio no âmbito do controle disciplinar. Deve ser aplicado o mecanismo que está cominado na lei.

De acordo com a explicação do professor Léo da Silva Alves:

“Todavia, nesse contexto, o poder disciplinar no que diz respeito à aplicação das penas, ganha caráter de faculdade, não é um poder-dever. À Administração é reconhecido ter um juízo discricionário, podendo discernir sobre a conveniência ou não de aplicar punição ao agente.”<sup>37</sup>

Sendo assim, o Ajustamento de Conduta, na sua essência, define-se como um acordo de vontades direcionado a um mesmo fim: o restabelecimento das relações de trabalho e no trabalho, mantidas depois desse ajuste, em nível de respeito mútuo entre os acordados, sem mágoas ou rancores recíprocos, que é o esperado.

Este acordo evita que o servidor, ao responder uma Sindicância ou a um Processo Administrativo Disciplinar, se sinta injustiçado, desconsiderado ou perseguido justamente porque, até a data da infração, sempre demonstrou uma excelente conduta. Sempre lembrando que a questão envolve infrações leves punidas com advertência.

Para a celebração do Ajustamento de Conduta, a Administração Pública atribui ao servidor, detentor de uma classificação funcional idônea, de serviços prestados ao Estado, o privilégio de, em reconhecimento a esses atributos, tornar-se beneficiário desse acordo de vontades, numa relação de respeito mútuo.

Desse modo, a pesquisa tem o propósito de confirmar que a inserção da figura do Termo de Ajustamento de Conduta, no ordenamento jurídico, no âmbito do GDF, resolveria muito mais rápida e de forma igualmente eficaz, as demandas, que a todo instante surgem, no palco da seara administrativa.

---

<sup>37</sup> ALVES, Léo da Silva. **Ajustamento de conduta e poder disciplinar**. 18. ed. Brasília: CEBRAD, 2008. p. 18. v. 2.

Uma nova perspectiva na reconquista do espaço perdido, da ação desencontrada ou ainda na restauração de laços de companheirismo perdidos devido aos desencontros que por vezes são normais, e por que não salutar, uma vez que, cada um delimita seu espaço, e, repensando o como trabalharem juntos, pode ser que haja uma maneira mais calma e tranquila de se obter uma solução eficaz e duradoura para a desavença.

Humberto Dalla Bernardina de Pinho esclarece:

“Com o desenvolvimento destas formas de resolução de litígios, alcançamos inegável progresso nas relações processuais posto que, assim, é possível obter-se a tutela dos interesses em questão de forma célere, na medida em que tais meios de solução de litígios primam pela informalidade e dispensam os entraves burocráticos enfrentados constantemente no curso de um processo.”<sup>38</sup>

Essa conquista processual ameniza, portanto, dois grandes problemas: a morosidade e o alto custo dos processos judiciais que são, ainda, excessivamente burocráticos, alheios à realidade econômica e social que os circundam, findando, em algumas hipóteses, em representar até a formalização da injustiça.

A sugestão, pelo uso do Termo de Ajustamento de Conduta, encontra respaldo também nas questões do dia a dia do Direito Administrativo. Assim, essa medida disciplinar alternativa apresenta uma solução eficaz que, ao mesmo tempo, permite ao infrator uma reanálise de sua postura, como também retorna ao ambiente de trabalho a harmonia anterior devida. A ordem disciplinar enfraquecida de alguma forma retoma seu curso.

### 2.3 O interesse público no Termo de Ajustamento de Conduta

Para Celso Bandeira de Mello, o conceito de interesse público deve:

"Ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm, quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem".<sup>39</sup>

<sup>38</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (Org.). **Teoria geral da mediação à luz do projeto de lei e do direito comparado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

<sup>39</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 51.

Ora, de outra banda, Marçal Justen Filho, ensina que seria a definição de interesse público, algo sabido, mas é muito difícil expor o conteúdo.<sup>40</sup> Não há que confundir o interesse público com o interesse do Estado, nem ainda, com o interesse do ato administrativo em si. O agente público exerce função administrativa. Sendo assim, os interesses individuais são o inverso do que se chama interesse público.

Maria Sylvia Di Pietro enfatiza que o interesse público não é o somatório dos interesses individuais dos componentes do grupo social, mas traduz interesse próprio, coletivo, gerador de satisfação geral, e não individual; enfim, busca o bem comum.<sup>41</sup>

Está presente, no Termo de Ajustamento de Conduta, a defesa dos interesses públicos, vez que os servidores em harmonia uns com os outros, no ambiente de trabalho, preconizaram, sem dúvida alguma, um local, não só aprazível, como propício ao desenvolvimento de suas habilidades e crescimento profissional propiciando condições adequadas ao incremento da atividade executada.

O direito individual cede lugar ao interesse público. Não há desfavor da Administração Pública. A Constituição Federal outorga à Administração instrumentos para o desenvolvimento do labor público. É bem verdade que, como pondera Di Pietro e Alves Ribeiro:

“[...] qualquer conceito jurídico indeterminado (não apenas o de interesse público), ao ser aplicado aos casos concretos, exige ponderação de interesses, avaliação de custo-benefício, utilização de critérios de interpretação, na tentativa de diminuir ou mesmo de acabar com a indeterminação e encontrar a solução mais adequada.”<sup>42</sup>

Sendo assim, o Termo de Ajustamento de Conduta não se confunde com abdicação do poder, conflitando com a indisponibilidade do interesse público. Ao contrário, a adoção dessa moderna e eficaz medida alternativa disciplinar, projetada, de imediato, a evolução do ordenamento, além de se firmar como uma solução justa, plausível e dinâmica.

O Processo Administrativo – Lei nº 9.784, de 1999 – que regula o processo administrativo, no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 2º, *in verbis*:

<sup>40</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

<sup>41</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 51.

“Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I – atuação conforme a Lei e o Direito;”<sup>43</sup>

O Direito, quando incluso como formador/informador do desempenho processual, permitiu ao legislador prever a possibilidade da extensão considerável do universo do Direito, vez que abarca, além da lei, outras vertentes diretas ou indiretas a serem julgadas, como os princípios gerais do Direito, a equidade, a analogia, o costume, a doutrina, a jurisprudência, por fim o caso concreto.

Desta forma, a modernidade se incumbiu de permitir, além da lei, princípios norteadores da ciência jurídica, trazendo, ao Direito Disciplinar, mais mecanismos, outras abordagens não menos legais, a fim de se estender à lide administrativa rapidez e presteza.

A Promotora de Justiça do Estado de Tocantins, Adelmy Casses Bicca, entende:

“O instituto de Ajustamento de Conduta integra o núcleo do Direito Disciplinar como a mais recente interpretação do significado de “potestade”, isto é, do poder público, alicerçado no princípio da “discrecionabilidade da ação”.<sup>44</sup>

O administrador público é perfeitamente capacitado e habilitado para exercer o poder discricionário, ou seja, o poder de identificar a conveniência e a oportunidade da ação a ser aplicada, no caso concreto, que envolva o controle da ordem e da disciplina, tendo em vista a que melhor se apresente como decisão imediata, eficaz e justa. O interesse é público.

Adelmy Casses Bicca enfatiza o seguinte fato:

<sup>43</sup> BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

<sup>44</sup> BICCA, Adelmy Casses. **A oportunidade que faltava ou Ensaio sobre o instituto jurídico “Ajustamento de Conduta” e sua aplicação segundo a Lei 1.818, de 23 de agosto de 2007.** Disponível em: <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Estados\\_Brasileiros%20Tocantins/Ensaio/termo\\_de\\_ajustamento\\_de\\_conduta\\_do\\_estado\\_de\\_Tocantins.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Estados_Brasileiros%20Tocantins/Ensaio/termo_de_ajustamento_de_conduta_do_estado_de_Tocantins.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

“Além dos procedimentos administrativos disciplinares, como o processo administrativo disciplinar ou a sindicância administrativa decisória, dos quais pode resultar uma pena administrativa disciplinar, o atual direito disciplinar inclui, agora, um novo procedimento, alheio ao núcleo punitivo, cuja natureza é obrigacional, baseado no ajuste de vontades, firmado por um compromisso espontâneo, entre a autoridade e o servidor.”<sup>45</sup>

Tanto no processo administrativo disciplinar ou na sindicância decisória, ressalta-se que a decisão prolatada é de caráter punitivo, com reflexos negativos na vida funcional do servidor. O servidor tem sua trajetória manjada, gravada. Por um período de tempo, é certo. Todavia, há uma inscrição que não se resolve.

No compromisso do Ajustamento de Conduta, administra-se o conflito, busca-se privilegiar o servidor que a favor dele há um histórico funcional sem mancha, que seja íntegro e probo, até o incidente disciplinar ocorrido.

Há de se vislumbrar agora o resultado da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, uma vez celebrado entre os envolvidos, a atitude da administração em face do lavramento do termo e por fim a atmosfera que reinará, com certeza, na repartição.

---

<sup>45</sup> BICCA, Adelmy Casses. **A oportunidade que faltava ou Ensaio sobre o instituto jurídico “Ajustamento de Conduta” e sua aplicação segundo a Lei 1.818, de 23 de agosto de 2007.** Disponível em: <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Estados\\_Brasileiros%20Tocantins/Ensaio/termo\\_de\\_ajustamento\\_de\\_conduta\\_do\\_estado\\_de\\_Tocantins.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Estados_Brasileiros%20Tocantins/Ensaio/termo_de_ajustamento_de_conduta_do_estado_de_Tocantins.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

### 3 AS PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES ADVINDAS DA CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ÂMBITO DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

#### 3.1 Conceito de Justiça Restaurativa

“O artigo 5º da Constituição Federal da República determina nos incisos II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”<sup>46</sup>

Justiça restaurativa é um modelo de justiça criminal, que visa, em essência, restaurar os males, as consequências provocadas pelo crime sob a ótica da vítima, da comunidade e do próprio transgressor. É, a justiça restaurativa, um modelo exclusivo da área penal, que importa conceitos da área cível, como a conciliação, para tentar resolver o impasse penal chegando-se à restauração. Obviamente, que a justiça restaurativa não é uma panaceia que resolverá toda a complicada trama da criminalidade. No entanto, significa um grande avanço na resolução de conflitos e de forma restaurativa. Uma resposta em conjunto para o fato analisado.

A justiça restaurativa, *a priori*, não se ocupa de crimes os quais não se vislumbra restauração, como o crime de homicídio por exemplo. Todavia, crimes contra o patrimônio, crimes de lesão física sem grandes repercussões, pode-se acionar a justiça restaurativa, tendo como mediadoras pessoas treinadas da própria comunidade, verificando a possibilidade de se retornar ao estado de harmonia e repouso e efetivamente de restauração.

Partindo-se do pressuposto de que a justiça restaurativa é eminentemente criminal, vislumbra-se, no entanto, uma possibilidade de se aplicar o conceito de justiça restaurativa à seara administrativa. A desarmonia, uma vez instaurada, deve ser reparada, sob a forma de restauração, uma vez que se criou, no ambiente de trabalho, uma nota dissonante. A justiça restaurativa vai além da justiça retributiva que no próprio direito penal cuida de se retribuir um mal cometido, com outro mal como paga. Tradicionalmente, a sociedade trata o

---

<sup>46</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

conflito de forma punitiva. E as instituições também. Escolas, polícia e justiça encaram o conflito de forma retributiva. Estabelecendo punições para cada falta cometida.

Às partes envolvidas – vítima, ofensor e comunidade – oferece-se a oportunidade de composição e, quando possível, o retorno da harmonia das relações interrompidas. Para Rafaela Alban Cruz:

“Apresenta-se como uma alternativa ao modelo retributivo, tendo em vista a clemência por mudanças mais profundas e concretas diante das ineficiências e deslegitimidades do sistema penal. Sendo a realidade do Brasil, analisa-se as (im)possibilidades de implementação do modelo no sistema jurídico, perante os princípios da indisponibilidade da ação penal, da legalidade e da oportunidade.”<sup>47</sup>

Ao se falar em conflitos, tem-se a ideia de que, as relações, no ambiente de trabalho do servidor público, sejam diferentes. Que tais conflitos não aconteçam. Importante lembrar que são os mesmos seres humanos que ali trabalham, convivem e que se desentendem também. Para o Direito Administrativo, se tal acontece independente da infração, a punição é a solução.

Na justiça restaurativa, no âmbito administrativo, instaura-se esse instituto, com anuência por escrito das partes envolvidas, tendo como vantagem, a abertura de um canal de participação ativo dessas pessoas. Isto acontecendo cria-se um grau de satisfação maior entre elas, há um ganho de celeridade, menos ônus ao Estado, no caso para o governo do Distrito Federal, e levando em conta que a abordagem é feita, segundo a ótica da justiça restaurativa, sem condução coercitiva da lei como instrumento de suplício e dor. Com este instituto, espera-se que o índice de reincidência de conflitos diminua.

Em 2014, uma unidade escolar da Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer do Distrito Federal, foi palco de um conflito entre duas de suas integrantes. Duas professoras discordaram de um determinado assunto. A discordância poderia ter sido contornada sem maiores discussões. Todavia, não foi o que ocorreu. As duas quase se agrediram fisicamente. O diretor, chefe imediato, informou à administração superior que sugeriu uma sindicância para apurar responsabilidades. Instauraram-se os trabalhos da

<sup>47</sup> CRUZ, Rafaela Alban. **Justiça restaurativa: um novo modelo de justiça criminal**. Disponível em: <<http://www.tribunavirtualibccrim.org.br/artigo/11-Justica-Restaurativa:-um-novo-modelo-%20de-Justica-Criminal>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

Comissão e o resultado de quatro meses de apuração foi uma advertência para cada uma, conforme preceitua o art. 190, incisos XII e XIII, da LC 840 de 2011.<sup>48</sup>

No entanto, não foi o fim da querela. As duas colegas de trabalho, que já estavam juntas há cinco anos, tornaram-se inimigas no serviço. Não se cumprimentam, não dialogam, não há cordialidade. E o pior, o corpo docente, funcionários da unidade, pais, alunos, fornecedores sofreram e sofrem com o desgaste do conflito.

Se houvesse uma forma de o Termo de Ajustamento de Conduta apreciar o contencioso, antes da sindicância, com caráter genuinamente não punitivo, seria de se esperar não somente o restabelecimento da harmonia, uma vez quebrada na instituição de ensino, como também, um crescimento emocional, funcional por parte de todos os envolvidos.

Acredita-se teria sido o Termo de Ajustamento de Conduta a ferramenta ideal para congregar os atores envolvidos, em torno do ideal da prestação de qualidade e contínua do serviço público. É ele que regeria mediando, restaurando e não punindo ações que sequer deveriam chegar às mesas de uma sindicância ou de um Processo Administrativo Disciplinar.

O Termo de Ajustamento de Conduta tem previsão de criação, no artigo 211 § 4º, da Lei Complementar Distrital 840 de 2011, "Os conflitos entre servidores podem ser tratados em mesa de comissão de mediação, a ser disciplinada em Lei específica."<sup>49</sup>

Brasília, por ser uma cidade consideravelmente jovem, possui, entretanto, uma vida administrativa intensa e dinâmica, com um corpo de servidores públicos bastante grande e complexo. Há tanto servidores federais quanto distritais. A capital do país abriga este significativo contingente humano de trabalhadores públicos.

No Distrito Federal, os servidores, quando envolvidos em alguma querela de ordem pessoal, devem responder administrativamente perante a Lei Complementar 840 de

---

<sup>48</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte=>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

<sup>49</sup> Ibidem.



2011. Somente existem as perspectivas de se arquivar o procedimento disciplinar devido à inexistência de autor e/ou materialidade do fato, abertura de sindicância, quando ensejar punição de até 30 trinta dias, ou, ainda, abertura de Processo Administrativo Disciplinar.<sup>50</sup>

O Termo de Ajustamento de Conduta, uma composição administrativa, surge no cenário do Direito Administrativo como uma alternativa viável, pedagógica e justa para conflitos de menor potencial ofensivo.

### **3.2 O uso do Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de pacificação no interior do ambiente de trabalho no serviço público**

A intenção é a de melhorar tanto o atendimento, por se tornar mais célere, como os resultados a curto e médio prazo. Uma vez que as partes envolvidas tornam-se autoras das decisões tomadas, tanto para a continuidade do serviço público de qualidade, quanto para o apaziguamento de situações corriqueiras, banais e triviais. Sem precisar acionar os aparelhos do Estado, caros, morosos e, não raro, sem efeitos práticos.

Faz-se necessário entender que é imperativo o aperfeiçoamento desta medida tratada aqui. É possível perceber o quanto, no entanto, pode-se correr ao se vislumbrar o Termo como instrumento legal e legítimo para apuração de fatos concernentes ao servidor público do DF.

Pode ser que haja uma estranheza ao se propor ao servidor público que se comprometa a não transgredir mais a lei que o rege. Uma vez que exercer com zelo e dedicação suas atribuições do cargo, ao qual foi empossado, é algo que se espera naturalmente, sob a pena de responsabilização, inclusive. Todavia, não se tem um elemento eletrônico atendendo às solicitações da população. Não se tem um ente cibernético aguardando ordens, pronto para obedecê-las. O que se tem, de fato, é um ser humano sujeito a todo tipo de emoções tão variáveis como o tipo de serviço que é exercido.

A melhoria do serviço público se apresenta como provável resultado do uso do Termo de Ajustamento de Conduta, vez que sua propositura, ao funcionário, está atrelada

---

<sup>50</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte=>>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

ao fato da ausência de efetiva lesividade, ou ainda, a inexistência de qualquer prejuízo. Mesmo por que, este rol já está insculpido na Lei Complementar 840 de 2011. A possibilidade de se encontrar natureza da infração disciplinar torna o Termo de efetiva adequação ao procedimento de tentativa de reparação.<sup>51</sup>

O Termo de Ajustamento de Conduta, dotado de razoabilidade e proporcionalidade, tem seu trâmite relativamente sumário e objetivo. Proporcionando a oportunidade aos envolvidos de participação na tomada de decisões.

Quando se está diante de um espelho, enxerga-se a imagem por reflexão. Tudo que se vê: uma câmera digital, um ser humano, uma paisagem, enxerga-se por reflexão. Porém, a reflexão não possui o condão de remover, de atuar, de interferir, enfim, com o objetivo de modificar a imagem. É o papel de o espelho indicar, demonstrar. Apenas refletir.

A lei necessita ser satisfeita para ter suas exigências cumpridas quando há uma transgressão a um dos seus preceitos. É uma espécie de reconciliação com a norma. No entanto, a letra da lei apenas cumpre seu papel de apresentar o preceito pisado.

Alguns Estados brasileiros têm introduzido, em seus ordenamentos, o Termo de Ajustamento de Conduta, como mais uma forma de investigação da quebra de preceitos na seara administrativa. As experiências têm-se demonstrado benéficas a ponto de serem suficientes para levarem a uma indicação clara de que é possível, ao serviço público, posturas inovadoras para o seu bem e mais ainda para o bem dos seus atores.

### *3.2.1 A fase processual adequada para a celebração do termo de ajustamento de conduta*

#### ***3.2.1.1 O Termo de Ajustamento de Conduta - espécie do gênero - processo de apuração de infração disciplinar***

---

<sup>51</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte=>>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

Da leitura do artigo 211, §4, da Lei Complementar 840 de 2011, já mencionada, percebe-se uma previsão para algum dispositivo que conduza, de forma satisfatória, à mediação dos conflitos entre servidores distritais.<sup>52</sup>

A Lei, no entanto, em nada dispôs a respeito do momento adequado para a celebração do TAC, tendo tão somente previsão para que o legitimado, órgão público, pudesse tomá-lo. A discricionariedade, para que o legitimado exercesse essa prerrogativa, está evidente. É de se perceber tanto da realização do interesse público quanto do atendimento aos preceitos, princípios constitucionais sendo plenamente satisfeitos, no processo administrativo disciplinar, quando do uso do TAC.

Em um processo de apuração disciplinar, o bem jurídico tutelado é transindividual de impossível indivisibilidade e indisponibilidade. Não há que se falar em renúncia pelo Estado, o que reforça a adequação do ajustamento de conduta como instituto jurídico propício a atender às falhas ocasionadas pelos procedimentos disciplinares nas hipóteses de infrações consideradas leves.<sup>53</sup>

No momento da investigação prévia, momento este, antes da abertura da sindicância, podendo ser concomitante à ciência da autoridade ou mediante representação, pode-se optar, após decisão da mesa de comissão de mediação, deliberar pelo instituto do TAC. A instrução do processo, com vistas à formação de convicção dos membros da comissão, que é quem vai decidir pela abertura de sindicância, tem exatamente este caráter de empoderar os elementos, que podem, sem sombra de dúvidas, se adequarem ao termo de ajustamento de conduta sempre objetivando decidir o feito.

Os elementos probatórios são a garantia tanto dos envolvidos na querela, como da administração. A fase de instrução, portanto, é de suma importância. Para Carvalho filho, a finalidade da instrução consiste em conferir à autoridade administrativa competente,

---

<sup>52</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte=>>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

<sup>53</sup> SUNFELD, Carlos Ari. **Introdução ao direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 3.

elementos suficientes para a formação de seu convencimento, de modo que possa ser proferida decisão correta, justa e adequada.<sup>54</sup>

Apesar de o nome ser processo, no caso de Processo Disciplinar, quando não ocorre a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta, o que remete frequentemente ao Poder Judiciário, o Processo Administrativo ocorre dentro da Administração Pública. Seguem as fases procedimentais do ritual processualístico, instauração, inquérito e julgamento. O Processo Administrativo, seja qual for o seu ritual, necessariamente passa por esse trâmite.

Todo processo administrativo decorre de uma denúncia ou de conhecimento direto de informação de ofício. A autoridade competente, detentora de poder hierárquico, determina, por meio de portaria, o início do processo administrativo contra alguém. Servirá também como forma de intimação do servidor ou dos servidores. Outra serventia da instauração é a estruturação da comissão julgadora. Essa comissão passará, então, ao segundo ato do processo que é levantar dados, o inquérito. Servidores do mesmo nível ou superior apresentam ao servidor tudo que está sendo dito contra ele, a infração apurada, provas levantadas, diligências levantadas para comprovações contra ele. Nesse rumo, vem a fase da defesa, o momento em que se irá contradizer, confrontar tudo aquilo que foi apresentado contra o réu. Para finalizar, tem-se o relatório.

A comissão julgadora tem potencial para analisar, julgar, apresentar provas, mas não tem o poder de aplicar uma sanção. A comissão não pode penalizar o servidor. Ela produzirá um parecer sobre todo o momento do inquérito. Aconselhará, orientará tal aplicação ou não de punição. O relatório será remetido à última etapa que é o julgamento. Conduzido pela mesma autoridade competente que instaurou o processo administrativo. Que finalmente decidirá o caso. Porém, a decisão não é vinculada ao relatório, necessariamente. A autoridade pode contradizer o relatório. Não há possibilidade de recurso, nesse caso, mas há possibilidade de revisão. Apresentando fatos novos não contemplados durante a defesa inicial, após a decisão da autoridade, o que provocará manutenção de punição ou arquivamento.

---

<sup>54</sup> CARVALHO FILHO, J. S. Compromisso de ajustamento de conduta; Inquérito Civil. In: \_\_\_\_\_. **Ação civil pública: comentários por Artigo** (Lei n.º 7.347, de 24.7.85). 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 199-218; 241-255.

Todo esse penoso caminho será substituído por um convite que o servidor ou servidores receberão para que compareçam diante da autoridade superior e se expliquem. Não se trata de intimação, como no processo administrativo, mas, antes, um convite, uma chamada.

O não comparecimento ensejará o envio imediato da denúncia ao setor responsável recomendando a abertura de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar.

O que representa o interesse disciplinar, as fontes que podem, eventualmente, deflagrar a instância disciplinar surgem a partir das violações aos princípios, violações às normas, aos estatutos disciplinares, às leis próprias dos servidores, instrumentos normativos de servidores. Essas violações, essas anomalias, uma vez detectadas, podem ensejar a demanda disciplinar, um processo disciplinar.

O artigo 37 da Constituição Federal regulamenta:

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”<sup>55</sup>

Esses princípios, uma vez violados, trarão grande prejuízo ao serviço público, por óbvio. No entanto, a tomada do Termo de Ajustamento de Conduta não trará nenhum prejuízo ao serviço público, os prejuízos são de pequeno potencial ofensivo, transgressões de natureza leve, como já foi demonstrado.

Existem, de pronto, muitos efeitos legais advindos do oferecimento do Termo de Ajustamento de Conduta como forma de evitar a instauração de sindicância decisória ou de processo administrativo disciplinar em desfavor do servidor infrator. Não haverá, de forma nenhuma, que se buscar o *jus puniendi* do Estado. Ademais, o termo resguarda a identidade do compromissário quando da publicação do acordo.

---

<sup>55</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte=>>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

Nada é lançado, como em procedimentos normais de apuração de ilícitos disciplinares na ficha funcional do servidor. No dossiê do servidor, haverá somente uma informação. O Termo de Ajustamento de Conduta não servirá para configurar reincidência, uma vez que a prática de infração igual, automaticamente, gerará sindicância ou processo administrativo disciplinar. Por último, mas não menos importante, não prescreve, posto não ser pena disciplinar.

A Administração Pública está alicerçada sobre os princípios da hierarquia, da ordem, da continuidade dos serviços, da eficácia, da supremacia do interesse público, da eficiência, do zelo dentre outros referidos na Constituição Federal e, ainda, na Lei Distrital 840 de 2011. Poder-se-á, no âmbito da Unidade Administrativa do Órgão ou da Entidade, tendo em vista seu poder-dever, determinar como sendo de natureza leve aquelas atitudes indisciplinadas que não atendam a um dos requisitos listados ou que produzam um mínimo de lesividade.<sup>56</sup>

Cita-se como exemplos:

a) A inobservância dos deveres funcionais, constantes do art. 190, da Lei Distrital nº840, de 2011;

b) A desobediência às proibições, constantes dos arts. 191, 192 e 193, da Lei Distrital nº840, de 2011, quando o ilícito não resultar em transgressão disciplinar pela qual seja aplicada sanção mais grave compulsoriamente.

A Administração Pública do Estado de Tocantins possui, em seu ordenamento jurídico interno, Lei nº 1.818, de 23 de agosto de 2007, no art. 147 Parágrafo único, itens I e II, todos os elementos definidores da celebração do termo de ajustamento de conduta, requisitos que são obrigatoriamente cumulativos.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte=>>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

<sup>57</sup> Idem. Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins. Lei n. 1.818, de 23 de agosto de 2007. **Diário Oficial da República do Brasil**. BRASÍLIA, DF, 17 jun. 2012. nº 2.478.

Grande avanço na condução dos servidores públicos que fazem jus a tal contrato. Pois, sem dúvida, trata-se de um documento escrito baseado num acordo de vontades, próprio da Administração Pública, posto ser um comprometimento moral, ético, sério e legal. Ao mesmo tempo em que é um privilégio do servidor público probo, com bons antecedentes e que, por um deslize, não pode ter sua reputação manchada. A forma do acordo é solene e oficial. Deverá ser celebrado, realizado, consumado e efetivado entre o servidor e a Administração Pública.

Efeitos psicológicos também são buscados com o termo de ajustamento, pois o reconhecimento de uma conduta inadequada por parte de um servidor demonstra o bom caráter e disposição. Além disso, fica claro o desejo de outra postura, mais positiva, proativa no ambiente de trabalho. Mesmo porque foi acordado como propósito e assumido. Uma reeducação teve início para o servidor, uma nova oportunidade de melhor se relacionar, vivenciar e resguardar as relações funcionais dentro do ambiente administrativo.

O voto de confiança da Administração no servidor pode recuperar sua autoestima. A Administração reconhece seus anos de serviços prestados. O ajustamento de conduta resgata a dignidade do servidor, ele é parceiro de ajuste. Sendo assim, é preciso garantir-lhe segurança. O Termo de Ajustamento de Conduta requer daquele que assina a responsabilidade inerente àqueles que conhecem e respeitam seu papel num acordo, passando, assim, a ser mais responsável e mais atuante. No pesadelo de uma sindicância ou de um processo administrativo disciplinar causador de desgastes de toda ordem, moral, psíquica, física até financeira ao indiciado, o Termo de Ajustamento de Conduta fará o servidor pensar outra vez antes de envolver-se em alguma questão disciplinar.

Adelmy Casses Bicca reconhece:

“O ajustamento de conduta é um acordo de vontades, de natureza obrigacional, registrado num documento escrito, denominado “Termo de Ajustamento de Conduta”, o qual é assinado, em audiência especial, pela Administração Pública, na qualidade de Compromissante, resguardada no princípio da discricionariedade da ação, e pelo servidor público infrator,

como Compromissário, que reconhece, nesse ato e de modo espontâneo, a inadequação de sua conduta delituosa na esfera disciplinar.”<sup>58</sup>

O Governo do Distrito Federal ainda não possui, em seu ordenamento jurídico, um dispositivo que reconheça no Termo de Ajustamento de Conduta um instituto legitimado para combater a desarmonia instaurada e restabelecer, de pronto, as relações interrompidas, desequilibradas por algum fato delitivo, que traz após si prejuízo tal que atinge, não só as partes envolvidas, como também o interesse público que perde sua eficácia e propósito.

O Ajustamento de Conduta, é bom esclarecer, não é uma sanção disciplinar resultado de um processo administrativo disciplinar. Bem como também não é poder-dever, incumbência da Administração Pública. Não é algo que possa ser imposto pela Administração Pública atingindo todos os servidores públicos. Somente são alcançados aqueles que demonstram zelo, eficiência e boa conduta, durante a realização de suas atribuições.

O servidor público não é o serviço público, os servidores são o serviço público. Quando se enfatiza uma coletividade, é possível determinar o alcance do serviço público. Não existe exército de um homem só. O serviço público, em sua definição maior, significa um ajuntamento de pessoas que prestam um trabalho à coletividade. A identidade do servidor, portanto, atrela-se a um grupo. Nesse sentido, não basta o servidor público estar no serviço público individualmente, de fato, eles, os servidores são o serviço público.

O Termo de Ajustamento de Conduta permite que o servidor repense suas atitudes que, em algum momento atingiram, macularam a harmonia presente no interior do setor. Àquele membro da engrenagem será permite ver-se no processo de prestação do serviço público, esse acontecimento servirá para que o servidor não seja mero refletor do pensamento dos outros. O termo é um momento de autorreflexão com a intenção de torná-lo, o momento, único e produtivo.

Os efeitos funcionais, ao se assinar o Termo de Ajustamento de Conduta, demonstram que o servidor se compromete com a observação das normas legais, o que,

---

<sup>58</sup> BICCA, Adelmy Casses. **A oportunidade que faltava ou Ensaio sobre o instituto jurídico “Ajustamento de Conduta” e sua aplicação segundo a Lei 1.818, de 23 de agosto de 2007.** Disponível em: <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Estados\\_Brasileiros%20Tocantins/Ensaio/termo\\_de\\_ajustamento\\_de\\_conduta\\_do\\_estado\\_de\\_Tocantins.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Estados_Brasileiros%20Tocantins/Ensaio/termo_de_ajustamento_de_conduta_do_estado_de_Tocantins.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2016.



certamente, ele o fará. O comprometimento do servidor representa uma reeducação em relação às suas atitudes e responsabilidades. O benefício que o servidor terá é o reconhecimento da Administração frente aos antecedentes funcionais demonstrando que ele é merecedor daquele procedimento administrativo. Ainda, o ajustamento de conduta permitirá que o servidor participe de todas as vantagens, direitos ou benefícios para ascensão de sua carreira funcional.

É necessário lembrar de que todo procedimento que deverá ser realizado no âmbito do governo do Distrito Federal deverá ser normatizado. Por enquanto só se tem a previsão de algum dispositivo que pode vir a ser regulamentado. O que restou provado foi o fato de que é possível haver esse instituto na esfera Administrativa. O que, sem sombra de dúvida, redundará em benefício a todos os envolvidos na seara da prestação do serviço público no Distrito Federal.

A viabilidade do protagonismo do Ajustamento de Conduta, quando já houver sido instaurada uma sindicância ou um processo disciplinar, poderá ser acatada pelas devidas comissões cabendo, segundo prescrever futuramente uma normativa, a homologação pelo superior imediato à respectiva comissão ou àquela autoridade designada ou habilitada em lei.

## CONCLUSÃO

O Direito Disciplinar é um ramo da ciência jurídica, filho do Direito Constitucional que se enlaça ao Direito Penal, possuindo laços com o Direito Administrativo. Direito Penal não criminal, assim era chamado por outros. Magalhães Noronha definia-o como Direito Penal Especial. Como acontece com os demais ramos do conhecimento jurídico, esse também se apropria de forma digna e justa de várias fontes como a sociologia, filosofia, direito penal, cível, ciência da administração, psicologia jurídica entre outros.<sup>59</sup>

Tem-se uma ciência jurídica, humana e social. As interpretações pautam-se por esse universo. As comissões processuais, portanto, devem se esmerar em seus labores tendo em vista o vasto alcance do direito disciplinar. Os envolvidos devem ter preservados todos os seus direitos numa eventual análise tendo como base aquelas outras esferas do conhecimento, necessárias a uma boa compreensão do evento que originou a querela.

Os servidores públicos têm o direito de verem suas condutas sendo medidas, orientadas, reconduzidas e disciplinadas por seus pares. Esse procedimento se dá no âmbito do direito disciplinar através de comissões de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar, o caso concreto nomeará o ritual. Dentro daqueles procedimentos há um, em especial, que se reveste de originalidade por responder, de forma moderna, aos anseios de uma comunidade que exige rapidez, celeridade, justiça e companheirismo. E, ainda, que, através dele, os resultados são alvissareiros. É o Termo de Ajustamento de Conduta, mecanismo esse que se torna um excelente meio de transação administrativa sem que se chame o processo, mecanismo complexo de se chegar à relevância jurídica.

Marcio Felipe Lacombe da Cunha, Advogado da União, nessa ordem de ideias, destaca que o Termo de Ajustamento de Conduta revela-se um formidável instrumento na solução de controvérsias de caráter administrativo, porquanto atende aos princípios da efetividade da tutela jurisdicional e da celeridade processual (artigo 5º, LXXVIII, da

---

<sup>59</sup> NORONHA, Edgard Magalhães. **Direito Penal**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1976. p. 376-378. v. 4.

Constituição da República de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004), que decorrem do caráter instrumental do processo.<sup>60</sup>

A título de conclusão é perfeitamente viável que os órgãos públicos legitimados ao ajuizamento do Termo de Ajustamento de Conduta tomem dos envolvidos compromisso de ajustamento de suas condutas às exigências legais, no que diz respeito ao bom relacionamento no âmbito de trabalho e modos de tratamentos respeitosos. Por óbvio, se o Termo de Ajustamento de Conduta for celebrado com todos os requisitos de validade, ter-se-á verdadeiro reconhecimento, validade, originalidade, legitimidade e legalidade das ações.

Portanto, como contribuição acadêmica, sugere-se, mediante projeto de lei, que seja inserido no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal o Termo de Ajustamento de Conduta que será um mecanismo de ajuste de pequenas divergências, entre colegas, que ocorrem rotineiramente no trabalho.

---

<sup>60</sup> CUNHA, Márcio Felipe Lacombe da. Termo de ajustamento de conduta e a possibilidade de conciliação na seara da improbidade administrativa. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 292-299, mar. 2011. Disponível em: <[http://dspace/xmlui/bitstream/item/10614/geicIC\\_FRM\\_0000\\_pdf.pdf?sequence=1](http://dspace/xmlui/bitstream/item/10614/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 maio 2014.

## REFERÊNCIA

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2008.

ALVES, Léo da Silva. **Ajustamento de conduta e poder disciplinar**. 18. ed. Brasília: CEBRAD, 2008. 2v.

BRASIL. Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Tocantins. Lei n.º 1.818, de 23 de agosto de 2007. **Diário Oficial da República do Brasil**. Brasília, DF, 17 jun. 2012. nº 2.478.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte=>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (**VETADO**) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984**. ~~Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas.~~ Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7244.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7244.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994**. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às

infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8884.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 2ª região. 6ª Turma. **Apelação Cível 427003**. Ementa: [...] Rel.: Des. Fed. Guilherme Calmon Nogueira da Gama. DJ de 02.03.2009.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. S3 – 3ª Seção. **Processo MS 12895 DF 2007/0134089-5**. Ementa: [...] Relator: Ministro OG Fernandes. DJ de 18.12.2009.

BUCCI, Eduardo Sadalla. **O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6490](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6490)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à justiça**: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CARVALHO FILHO, J. S. Compromisso de ajustamento de conduta; Inquérito Civil. In: \_\_\_\_\_. **Ação civil pública**: comentários por Artigo (Lei n.º 7.347, de 24.7.85). 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**: comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24/7/85). 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CRUZ, Rafaela Alban. **Justiça restaurativa: um novo modelo de justiça criminal**. Disponível em: <<http://www.tribunavirtualibccrim.org.br/artigo/11-Justica-Restaurativa:-um-novo-modelo-%20de-Justica-Criminal>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

CUNHA, Márcio Felipe Lacombe da. Termo de ajustamento de conduta e a possibilidade de conciliação na seara da improbidade administrativa. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 292-299, mar. 2011. Disponível em: <[http://dspace.xmlui/bitstream/item/10614/geicIC\\_FRM\\_0000\\_pdf.pdf?sequence=1](http://dspace.xmlui/bitstream/item/10614/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 maio 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARTINS, Vera Lúcia da Silva. **Análise da eficácia do termo de ajustamento de conduta**. São Paulo: Premier, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. **O inquérito civil**: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo: Saraiva, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. v. 1

MOREIRA, José Carlos. Privatização do Processo? In: \_\_\_\_\_. **Temas de direito processual**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2001.

NORONHA, Edgard Magalhães. **Direito Penal**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1976. 4v.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (Org.). **Teoria geral da mediação à luz do projeto de lei e do direito comparado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SUNFELD, Carlos Ari. **Introdução ao direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008.